

# O Planejamento Governamental Como Instrumento de Estruturação:

monitoramento e avaliação da Política Industrial do Ceará no período 2007 a 2014

**Célia Maria Soares de Sousa**

*Mestre em Planejamento em Políticas Públicas - UECE*

**Hermano José Batista de Carvalho**

*Doutor em Planificação Territorial e Desenvolvimento Regional pela Universidade de Barcelona*

*Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA) da UECE*

## Resumo

A reflexão proposta neste artigo busca investigar e analisar o planejamento nos anos de 2007 a 2014, sob a ótica da política pública industrial do Governo do Estado do Ceará. Nesse sentido, alguns elementos são destacados a partir da necessidade de se observar o percurso metodológico escolhido pela Gestão governamental ao elaborar o Planejamento Econômico estratificado no Eixo Economia para uma Vida Melhor durante o período citado. Nessa análise, ganham destaque as ferramentas e os instrumentos selecionados dentro da gestão que visam consolidar a política industrial no Estado com o menor impacto social e econômico para o Governo, além de perceber as reações da implementação desse modelo de gestão, planejamento e gerenciamento das ações estabelecidas e metas propostas para este ciclo de atuação voltada ao setor industrial.

**Palavras-chave:** Planejamento governamental. Ferramentas de monitoramento, Indicadores e Política industrial.

## Abstract

La reflexión propuesta en este documento tiene como objetivo investigar y analizar la planificación en los años 2007-2014, desde la perspectiva de la política pública de carácter industrial del Gobierno del Estado de Ceará. En este sentido, algunos elementos se separan de la necesidad de observar el enfoque metodológico elegido por la dirección del Gobierno para preparar la Planificación Económica estratificado en el Eje Economía para una vida mejor durante el período citado. En este análisis, son las herramientas y los instrumentos seleccionados en la gestión orientada a la consolidación de la política industrial en el estado con el impacto social y económico más bajo para el Gobierno de relieve, y ver las reacciones de la aplicación de este modelo de gestión, planificación y gestión de las acciones objetivos establecidos y propuestos para este ciclo de acción en función del sector industrial.

**Key words:** Planificación del gobierno. Herramientas de supervisión. Indicadores y la política industrial.

# Introdução

Esse artigo trata sobre o planejamento do Estado do Ceará referente ao período de 2007 a 2014, no tocante as principais características do modelo de Gestão, metodologias e ferramentas e sua contribuição para o desenvolvimento da política industrial.

De forma geral o planejamento governamental é composto de diretrizes, planos, programas, peças legais e indicadores, requerendo suporte metodológico do processo de planejamento que permite acolher e organizar os conteúdos, estruturação lógica de seu desenvolvimento através da análise econômica de todos os setores que influi diretamente no desempenho da economia e os seus impactos da sociedade e as responsabilidades de cada governo.

Em geral, uma sociedade precisa ajustar seus métodos de detecção de tendências em que atuam no sentido de moldar-se à realidade vivida e trabalhar de forma sistemática os cenários alternativos que propiciem aos executores das políticas públicas, as referências contra a instabilidade da conjuntura que se apresenta, uma vez que cabe ao Estado articular as ações para garantir o que a sociedade necessita a curto, médio e longo prazo.

Ora, é justamente aqui que o planejamento governamental ganha maior dimensão, pois o seu grande potencial reside não apenas na avaliação de alternativas específicas para o processo de desenvolvimento, mas na própria geração destas alternativas, ao identificar problemas e fatores estratégicos para se atingir um conjunto de objetivos da sociedade com menores custos de oportunidade econômica e social. (LEÃO, 2012, p. 10)

Acredita-se que o desenvolvimentismo sem o planejamento, gestão qualificada e sem amparo de políticas públicas específicas, é reprodutora das mesmas condições precárias anteriores ao desenvolvimento. Espera-se que o planejamento governamental exerça papel fundamental na superação desses desafios. Ele é o instrumento de viabilização e concretização de uma gestão pública empreendedora, inovadora, ética, permitindo o desenvolvimento econômico e social, com o compromisso de fornecer uma qualidade de vida mínima para sua população.

Na contemporaneidade é possível verificar que a modernização no Estado brasileiro que aconteceu nas duas últimas décadas produziu, principalmente, uma reforma na administração pública pautada em um modelo voltado para o mercado e gestão na prática, onde o Estado se inspira no modelo de Administração Pública Gerencial.

De acordo com Paula (2004), as mudanças ocorridas com a reforma a fizeram um projeto mundial: o gerencialismo e o controle social. Corroborando com esse pensamento,

O gerencialismo é, sem maiores detalhes e distinções, o recurso a métodos e técnicas da gerência privada, procurando-se, com isso, construir uma equiparação entre o Estado e a empresa, assim como se pretendeu que o público fosse tratado como cliente. (BRESEIR-PE-REIRA, 2002, p. 19)

Os limites e possibilidades de uma política pública de fomento ao desenvolvimento industrial como estratégia de desenvolvimento são considerados com base em duas abordagens principais: de um lado, os debates sobre o papel de governos através dos seus instrumentos de gestão para o estímulo à melhoria de seu quadro econômico, participação dos cidadãos e a redefinição das relações Estado-sociedade civil; de outro lado, o contexto de construção de uma economia sustentável, que aqui caracterizamos como organização econômica, que deve reproduzir meios.

## 1. O Planejamento Governamental

Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica – IPEA (2011), ao referir-se a questão do planejamento das ações do governo “implica hoje enfrentar um mix de incertezas sem paralelos em momentos históricos anteriores”. O momento atual é reflexo da complexidade da sociedade brasileira que ainda não tem todo o espaço de participação e decisão reconhecida na elaboração de um planejamento governamental. Nesse sentido têm-se duas dimensões articuladas entre si que podem representar a origem dessa complexidade, ou seja:

O novo padrão tecnológico produtivo e molecular-digital, com seus efeitos sobre a percepção de tempo histórico e as formas de sociabilidade; e ii) a configuração de uma rede de interesses extremamente complexa e interdependente, que dificulta sua distinção por segmentos da sociedade e, conseqüentemente, a tarefa do planejamento. (LEÃO, 2012, p. 16).

Quando pensamos no conceito sociedade o primeiro pensamento nos remete a um aspecto de uniformidade, entretanto quando analisamos os interesses verificamos a complexidade de interesses em função da segmentação de grupos que intervêm no cenário de planejamento e decisão que muitas vezes não encontra unanimidade na condução dos interesses da coisa pública, seus recursos, prioridades ou são convergentes para um mesmo grupo de interesses.

O planejamento governamental é provido de instrumentos passíveis de serem mobilizados uma vez que é desenvolvido para o exercício de ações planejadas pelo Estado. Nesse planejamento, esses instrumentos e metodologias são identificados, de maneira ampla, podendo seguir as decisões de alocação de parte da riqueza da sociedade (IPEA, 2013).

De acordo com Holanda (2006), os instrumentos e metodologias que colaboram para o alcance dos objetivos de um plano de governo, foco dessa análise são: Plano estratégico do governo, Planos estratégicos setoriais, estabelecimento de metas setoriais, Relatórios de performance das setoriais e do governo, Elaboração, revisão e acompanhamento de orçamentos, Planos operativos e PPA, Monitoramento e avaliação e o estabelecimento de desafios.

Segundo Barbosa (1987), o planejamento econômico é caracterizado pelo controle social da economia, sendo levado em conta o estado futuro que se almeja e que, em função da aplicação de determinados mecanismos pode elevar os índices de renda, bem como o bem estar da sociedade através de redução de custos e com maior rapidez.

Ao referir-se especificamente ao planejamento econômico, compete ao Estado o dever de antever os acontecimentos futuros e assim evitar que os mesmos sejam atingidos por alguma circunstância que venha prejudicar as decisões e consequentemente utilizar-se de ações que tendem a elevar os níveis de renda e o bem-estar social.

Desta forma, nota-se que o Estado como orientador do desenvolvimento, gera expectativas nos planejamentos públicos. Albuquerque (1998, p. 10), estabelece conexão com esse pensamento nessas palavras:

O processo de mudança dos modelos econômicos e sociais em curso torna atual a discussão do local como cenário econômico, político e social exigindo um redirecionamento integrado das políticas públicas voltado para os diferentes espaços territoriais.

É através do planejamento econômico, elaborado com ações coordenadas para tomada de decisões e medidas para a consecução dos seus objetivos traçados, que se tem um Estado eficiente, pois este tem limitações impostas pelo volume recursos disponíveis que não estão no âmbito de competência financeira e fiscal do ente federado.

O resultado desse planejamento tem como finalidade o combate às desigualdades sociais, a melhoria das condições daqueles que vivem em extrema pobreza, pois sem isso, tudo causa efeitos regressivos na economia e por via de consequência, os impactos negativos do desemprego.

As diretrizes da atuação do poder público gestor trazem o pressuposto de que, mais do que estar aberta à participação da sociedade, a construção do planejamento governamental precisa assumir o papel de promoção e incentivador, criando espaços que estimulem a participação desta sociedade no exercício da coautoria do desenvolvimento e sua evolução no campo econômico e social (RIBEIRO, 2013).

Em qualquer política pública o planejamento, onde prevalece o sistema democrático, representa a própria expressão da sociedade, pois ela poderá influenciar e até determinar os centros principais de decisão ou controle social através de novos valores além de conciliar ações que sejam eficientes para gerar crescimento econômico com mecanismos efetivos de combate à pobreza e redução das desigualdades sociais.

O planejamento no âmbito estadual nasce dos planos em nível nacional em especial o Plano de Metas do Governo Federal (PLAMEG) e das estratégias do desenvolvimento regionalizados influenciado por Celso Furtado, então Ministro do Planejamento nomeado no governo João Goulart.

É importante reconhecer que a estruturação do planejamento introduziu uma nova agenda que influenciou o setor industrial em todo o país. De acordo com Porto (2002), a industrialização no Estado do Ceará iniciou-se efetivamente no princípio da década de 1960, quando se deu a criação da SUDENE, a qual carregava parcela do Imposto de Renda das empresas para incentivo a industrialização da região sob a forma de capital, com direito a dividendos, porém sem direito a voto e qualquer ingerência nas indústrias.

O Governador Virgílio Távora (1963-1966) foi o primeiro a implantar uma versão estadual do PLAMEG no Estado do Ceará. O projeto de planejamento da gestão de Virgílio Távora tinha como propósito estimular a racionalidade desenvolvimentista da administração governamental

O PLAMEG estadual como projeto de planejamento aprofundou-se sobre as diversas áreas de atuação governamental, trazendo uma coleta e avaliação de dados informativos, com proposta de ações em cada área, juntamente com uma estimativa de verbas e onde estas deveriam ser alocadas.

O planejamento estadual tem sua evolução pontuada por avanços e recuos em sua institucionalização. As reformas administrativas realizadas ao longo do tempo visaram melhorar o desempenho da função planejamento, colocando-a sob o enfoque sistêmico. Em relação aos planos governamentais que ocorreram nas três últimas décadas, Melo (2013, p. 60) afirma que:

Desde então, os governos que se seguiram passaram a apresentar Planos de governo: PAIG, governo Plácido Castelo – 1967-1971; PLAGEC, governo Cesar Cals – 1971-1975; I PLANDECE, governo Aduvaldo Bezerra – 1975-1979; II PLAMEG, 2º governo Virgílio Távora – 1979-1983; PLANED, Gonzaga Mota – 1983-1987; Plano de Desenvolvimento Sustentável, governo Tasso Ribeiro Jereissati – 1995-1998.

A partir dos anos de 1980 surgiu a fase do neoliberalismo como propagador do discurso modernista dos jovens empresários vinculados ao Centro Industrial do Ceará (CIC) que logo ascenderam ao poder com o discurso de “Governo das Mudanças”. Foi um período de grandes benefícios para a região Nordeste, inclusive tendo despertado interesse por parte de investidores externos, tendo essas indústrias se expandido para a interiorização como forma de melhorar o fluxo de transporte e emprego da mão-de-obra nas cidades da região metropolitana das capitais.

As reformas inseridas no período pós-constituição de 1988 a meados de década de 1990 buscaram uniformizar a estrutura organizacional da área de planejamento, instituindo Assessorias de Planejamento e Coordenação (APC) ou departamentos de planejamento, compostos por divisão de planejamento e divisão de programação orçamentária.

A partir da segunda metade da década de 1990, a reforma do Estado fundamentou-se, sobretudo, em assegurar eficiência e eficácia à Administração Pública. Neste contexto, uma gestão orientada para objetivos exigiu a melhoria no desempenho dos órgãos e entidades do executivo estadual. O planejamento estratégico das instituições públicas foi um dos novos instrumentos de gestão adotados nesse período.

Em conformidade com o modelo do Executivo Estadual no período analisado, as funções de planejamento governamental estão organizadas em sistemas corporativos, tendo a Secretaria de Planejamento (SEPLAG) como órgão central do Sistema Estadual de Planejamento (SEP). Com a adoção desse modelo de administração pública do estado brasileiro no planejamento e na governança pública, o Estado do Ceará no Século XXI optou pelo modelo de Gestão Baseado por Resultados (GRP).

O modelo GPR do Ceará tem a sua concepção metodológica e operacional baseada na lógica de um governo que é meio e não fim, que privilegia resultados e não processos. Vários são os instrumentos utilizados para operacionalizar a GPR.

Os administradores públicos relacionados diretos ou indiretamente ao acesso à informação também podem fazer uso dos resultados, pois são apresentadas informações a elucidar as tomadas de decisões estratégicas no campo da informação pública.

No caso do Estado do Ceará, o planejamento nos últimos dez anos traz uma matriz de trabalho que apresenta em seus objetivos estratégicos a questão da participação com uma definição estratégica voltada para o crescimento econômico e social.

Logo após assumir o Governo do Estado, Cid Gomes autodenominou seu plano de governo de “O grande salto que o Ceará merece”, tendo criado a Lei nº 13.875, de 07 de fevereiro de 2007, onde figuravam propostas para as áreas da Saúde, Educação, Segurança Pública, Trabalho e Renda, entre outras, definindo seu modelo de governar como: “Gestão por Resultados com administração voltada para o cidadão, centrada notadamente nas áreas fins, objetivando padrões ótimos de eficiência, eficácia e efetividade” (CEARÁ, 2007, p. 3).

Foi a partir deste foco que surgiu uma proposta de trabalhar para promover o desenvolvimento econômico, político e socioambiental visando proporcionar a prática da cidadania para todos os cearenses, fundada na democracia, pluralidade, solidariedade e no humanismo, fazendo assim, um novo jeito de fazer:

Não nos interessa apenas fazer mais, e sim, mais e melhor, gerando trabalho e renda, superando as desigualdades, garantindo a segurança dos homens e mulheres, valorizando a vida e promovendo o encontro entre as pessoas. (GOMES; PINHEIRO, 2007, p. 5)

O Plano Desenvolvimento Justo e Solidário: Novo Jeito de Fazer (2007-2014) continua diretrizes que estão distribuídas em sete grandes áreas, a saber: Sociedade justa e solidária; Segurança pública, promoção da justiça e proteção ao cidadão; Educação, Ciência e Tecnologia; Esporte, Atividades Física e Lazer; Desenvolvimento Econômico e Organização do Território com Inclusão Social; Desenvolvimento Econômico e Sustentabilidade Política e Institucional (GOMES; PINHEIRO, 2007), ao demonstrar maior atenção no foco das ações voltadas para o social do que mesmo no desenvolvimento econômico, por entender que uma coisa incentiva a outra.

Conforme relata Silva (2010), a gestão do Governador Cid Gomes adotou como uma de suas diretrizes do seu governo a ideia de expandir ainda mais a base industrial do Estado visando à geração de emprego e renda à população interiorana, ancorado que foi numa gestão pública, com apoio de programas de pesquisas e inovações tecnológicas de real sustentabilidade do desenvolvimento do Ceará.

Na gestão do Governador Cid Gomes prevaleceu a lógica neoliberalista com o fortalecimento do processo da parceria público-privado e o reforço do instrumento de incentivos fiscais para garantir que as indústrias mantivessem um desenvolvimento econômico. Foi, então, firmado parceria com o Governo Federal e a iniciativa privada para realização de obras estruturantes que pudessem fortalecer a economia do Estado, ainda que em longo prazo.



Já no que se refere à nova política de investimentos industriais, o Ceará passou a ser destacado como um dos principais centros produtivos do Norte e Nordeste do país, tendo no pólo têxtil, calçadista e na produção metalomecânico seus maiores destaques (GONDIM, 2004).

O desenho do Plano de Desenvolvimento do Estado do Ceará se propõe a implementação de estratégias ambiciosas de desenvolvimento numa realidade de expressivo atraso no setor industrial retratada não só como uma especificidade do Estado do Ceará, mas do processo histórico de toda a região Nordeste.

A agenda tratada nos governos Cid Ferreira Gomes apresenta alguns aspectos que permeiam todo o período de governo. A primeira é ligada ao fortalecimento do desenho institucional do Estado, para dar conta de liderar a articulação de atores em um contexto de crescente complexidade. Isso significa que deve haver maior integração dos atores públicos com o objetivo de promover políticas públicas articuladas para atender as necessidades da população de forma adequada. Neste caso, podemos compreender que esse fundamento programático de governança fica responsável pelo suporte institucional e operacional de transparência na gestão pública, bem como política de melhoria dos profissionais do Estado nesse trabalho de articulação entre Estado e sociedade (ver Figura 1).

**Figura 1- Política de Fortalecimento da Governança**



Fonte: IPECE (2006)

Outro aspecto está relacionado à necessidade de aprofundar os laços de relacionamento do Estado com a sociedade em busca de construir processos participativos legítimos. De acordo com a proposição governamental, a busca da melhoria dessa capacidade de planejamento e deliberação sobre políticas públicas é um esforço articulado para fomentar uma cultura ancorada na intersetorialidade com a integração de variadas ações em diversos projetos que possam convergir para objetivos múltiplos investindo no aprimoramento dos mecanismos de participação social nos processos de elaboração e implementação de políticas de desenvolvimento.

O terceiro aspecto trata dos desafios de redução do atraso em alguns setores da economia em especial a atenção ao setor industrial, ponto crucial para uma política robusta de crescimento. A Diretriz é um vetor de criar condições para o avanço das forças produtivas, nas quais o processo de crescimento ofereça oportunidades para todos, com distribuição de renda inclusiva e um nível de empregabilidade crescente em longo prazo.

## **2. Modelo de gestão e ferramentas de acompanhamento e avaliação no Governo Cid Ferreira Gomes**

Nesse contexto do novo desenvolvimentismo, surge o modelo de Gestão Por Resultado, ideia compartilhada por diversas nações, conceito adaptado pelo Estado do Ceará. Em 2003 no governo do então governador Lucio Alcântara foi implementado o GPR, conceituado na obra CEARÁ: A Prática De Uma Gestão Pública Por Resultado.

“A GPR é um modelo em que o setor público passa a adotar uma postura empreendedora, voltada para o cidadão como cliente e buscando padrões ótimos de eficiência, eficácia e efetividade, com ética e transparência”. É uma gestão que busca reduzir custos para a sociedade e compromete o Estado com a satisfação dos cidadãos. É um modelo em que o governo é um meio e não um fim em si mesmo. Neste modelo, o poder público precisa dialogar continuamente com a sociedade e utilizar intensamente os procedimentos de monitoramento e avaliação, inclusive sob o ponto de vista do cidadão como cliente principal. (HOLANDA, 2006, p. 38)

Em 2007, o Governador Cid Gomes assumiu o Estado com o Plano de Governo “O Grande Salto que o Ceará Merece” e, por meio da Lei nº 13.875, de 07 de fevereiro de 2007,

definiu seu modelo de governar: “Gestão por Resultados como administração voltada para o cidadão, centrada notadamente nas áreas finalísticas, objetivando padrões ótimos de eficiência, eficácia e efetividade”.

Consoante com essa decisão constata-se que na mensagem governamental que apresentou o Plano Plurianual 2008-2011, foi adotado, explicitamente, o Sistema de Gestão por Resultados em sua elaboração.

É interessante pontuar que o PPA é um instrumento de planejamento de longo prazo sendo necessária sua articulação com a Lei orçamentária Anual, que também é um documento exigido pelas Constituições Federal e Estadual. Observa-se, portanto que em termos de planejamento o projeto de Cid Gomes era fortalecer o seu modelo de gestão adotado associando-o aos instrumentos legais orçamentários, promovendo, desta forma, um modelo único e integrado. Além disso, permite maior visibilidade e controle da execução física e orçamentária, utilizando uma metodologia gerencial sem contradição entre planejamento e execução, fugindo das armadilhas das divergências habituais de metodologias alternativas, porém, sem compatibilidade com os instrumentos oficiais.

Quanto a integração da Lei Orçamentária e do PPA, no caso específico do Ceará, de acordo com a mensagem do Governador Cid Gomes (CEARÁ, 2011, s.p),

Essa integração entre planejamento e orçamento visa à condução da Administração Pública, modernizando-a e orientando-a para o atendimento de resultados efetivamente esperados pela sociedade com a mais absoluta transparência. Neste sentido, o Plano Plurianual se constitui em ferramenta capital para a gestão de Governo, visando alinhar a visão estratégica, pela adoção de programas, que se traduzem em objetivos, metas e iniciativas.

**Figura 2 - Modelo de GPR no Ceará**



Fonte: IPEA (2013)

O modelo GPR do Ceará, conforme estruturado na figura 2 acima, tem a sua concepção metodológica e operacional baseada na lógica de um governo que é meio e não fim, que financia resultados e não processos.

Em conformidade com Holanda (2006, p. 68), “a GPR funciona como um grande guarda-chuva que abriga, organiza e dá consistência às diversas ações e programas do governo. Procurou-se com ele fazer uma conexão do Plano de Governo a de se chegar até ao Plano Operativo”.

De acordo com Lima (2007), seja por herança ou formação, na questão do foco da gestão há uma forte tendência a se valorizarem os processos em detrimento dos resultados nas organizações públicas. Essa é a essência da mudança necessária à gestão pública; o resto é metodologia, é técnica, é ferramenta, que hoje são umas e amanhã podem ser outras. É necessário, efetivamente, mudança de olhar e de abordagem da gestão pública. O setor privado, neste caso, é privilegiado: o lucro e a competitividade são facilmente quantificáveis e fornecem indicadores precisos para estabelecer objetivos e medir resultados. O setor público tem um desafio a mais: o lucro não é e nem pode ser financeiro. Trata-se de ganho social, cujo demonstrativo de lucros e perdas é de difícil visualização. (IPEA, 2013).

O fluxo lógico da construção do modelo está dividido em um tripé básico para o gerenciamento de forma didática e padronizada, o que facilita o entendimento do processo: o marco conceitual está centrado nas estratégias dos planos de ações de curta, média e longa duração, nos instrumentos ligados ao provimento das políticas de incentivos e definidores dos recursos financeiros para execução das estratégias governamentais, e finalmente o ponto de consolidação do modelo, que é a busca de indicadores quantitativos e qualitativos capazes de justificar, com resultados mensuráveis, a atuação do poder público, entendimento crucial na questão que se refere ao papel dos instrumentos na implementação de uma política pública.

Segundo Holanda e Maia-Júnior (2006, p. 13-14) a prática de uma gestão pública por resultados, acontece e alcança seu objetivo maior quando consegue elevar o nível de bem-estar da sociedade via maior renda obtida, principalmente pela camada mais pobre da população. Se o crescimento econômico não se transforma em mais renda e oportunidade para os menos favorecidos, ele não cumpre seu objetivo maior e não se justifica como política pública.

Os administradores públicos, relacionados diretos ou indiretamente ao acesso à informação, também podem fazer uso dos resultados, pois são apresentadas informações a elucidar as tomadas de decisões estratégicas no campo da informação pública.

Nesse contexto, as instituições responsáveis pela formulação de políticas possuem uma tarefa que não se restringe a questões de natureza apenas técnicas. Além da eficiência e eficácia do modelo de resultados explícito nos planejamentos das ações de gestão pública, o poder público precisa assumir um papel pró-ativo. Deve criar espaços que estimulem a participação da sociedade e gerem os resultados para que as expectativas de

inclusão e de bem-estar possam estar contempladas nos resultados a serem alcançados como extrato central das Políticas Públicas fundadas no desenvolvimento.

Esses mesmos autores argumentam que a GPR se constitui em um avanço e se diferencia do modelo burocrático de Gestão Pública Tradicional - GPT porque apresenta um diferencial: o gerenciamento tira o foco, os recursos e a importância do fazer, concentrando-se na ação e seus resultados e não mais nos processos.

De fato, a GPR não é um modelo perfeito e acabado do ponto de vista dos modelos de administração, certamente apresenta traços que estão associados ainda ao modelo weberiano de burocracia notadamente ao que diz respeito ao controle, e no caso da gestão do governo Cid Gomes, percebe-se uma acentuada vertente centralizadora na tomada de decisões, em especial quando analisamos o conjunto de instrumentos de avaliação das ações de toda a gestão que veremos nos instrumentos de monitoramento e avaliação representado pelo MAPP e o COGERF. Entretanto é capaz também de avançar na forma como se reconhece a contribuição dos trabalhadores que produzem e adicionam valor nessa cadeia de resultados.

Faz sentido refletir que a Gestão Por Resultado possa produzir formas no mesmo estilo quantitativo e qualitativo quanto a reconhecer e produzir ganhos financeiros combatíveis com os empenhos aferidos.

Então, o sistema de remuneração, as avaliações de desempenho são básicos para a implementação de uma gestão que traz em seu princípio básico a valorização do mérito auferido pelo valor adicional dos responsáveis pelos resultados esperados de sua produção laboral, permitindo a substituição gradual dos elementos tais como tempo de serviço, favorecimentos pessoais e do ideário patrimonialista na distribuição dos benefícios do esforço de cada trabalhador. Sob a influência dessas ideias do modelo, emerge uma lógica racionalista que privilegia os resultados, e, portanto, a eficiência tornando-se peça essencial para o correto desempenho da atividade pública, produzindo ambiente favorável para tornar as organizações públicas mais orgânicas e menos hierarquizadas.

## **2.1 O Monitoramento de Ações e Projetos Prioritários – MAPP**

O Monitoramento de Ações e Projetos Prioritários (MAPP), atualmente chamado de MAPP Gestão, foi um instrumento criado visando aumentar a eficiência dos investimentos do Governo do Ceará, por meio do aperfeiçoamento dos instrumentos de planejamento e gestão do custeio do Estado e da identificação dos impactos financeiros da expansão da rede de serviços ofertados pelo Governo do Estado.

Conforme indicou a CEARÁ (2012, p. 5),

(...) diante da multiplicidade e complexidade dos novos empreendimentos estaduais implantados, a Secretaria do Planejamento e Gestão desenvolveu a sistemática do MAPP Gestão com o propósito de planejar e dimensionar os custos de manutenção desses equipamentos e subsidiar o controle e a tomada de decisão estratégica, em nível individual e agregado, buscando garantir padrões de funcionamento, qualidade e eficiência no emprego dos diversos recursos envolvidos na oferta dos serviços públicos.

Desta forma, o MAPP Gestão tem a missão de avaliar a capacidade do Governo do Estado para realizar novos investimentos, por meio de um sistema de informação e gestão de custos capaz de contribuir para a tomada de decisões e permitir a comparação entre custos de atividades ou de serviços similares, desenvolvidas por unidades organizacionais diferentes.

A criação do MAPP Gestão refletiu inclusive as exigências normativas impostas pela legislação brasileira em busca da eficiência na aplicação dos recursos públicos, como pode ser exemplificado no parágrafo 3º, do artigo 50, da Lei Complementar nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que determina que “a Administração Pública manterá sistemas de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial” (CEARÁ, 2012).

Ainda no que diz respeito a gestão do MAPP, o Comitê de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal (COGERF), definiu que a partir de 2011, todo novo Projeto MAPP de investimento, que implique em necessidade de custeio após sua implantação, somente será aprovado em conjunto com o MAPP Gestão que especifique seus custos de operação. A decisão reflete a preocupação que o governo já estava sentindo quanto aos impactos dos investimentos realizados e a repercussão do custeio que esses empreendimentos criados a partir de um massivo investimento ocorrido de 2007 a 2014 nas contas públicas de manutenção e custeio da máquina administrativa.

O aperfeiçoamento do MAPP gerou mais informações gerenciais, determinando limites de forma mais explícita e específica agora com abrangência para o controle dos gastos conforme mostra a figura 3 abaixo:

Figura 3 - Macrofluxo do MAPP Gestão



Fonte: CEARÁ (2012)

Os gastos prioritizados para acompanhamento são aqueles necessários à manutenção/operação por tipo de equipamento e devem ser detalhados e organizados em grupos de gasto, com seu detalhamento por item de despesa: Despesa de Pessoal, Locação de mão de obra, Contratação de Serviços, Serviços públicos e de Comunicação, Material de consumo e Outras despesas.

## 2.2 Comitês de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal (COGERF)

A gestão fiscal é um processo complexo de administração de receitas e de despesas públicas considerando o modelo estabelecido pelo executivo com base nas características de intersetorialidade da administração por resultados e buscando preservar as condições para que sejam atingidos os objetivos das Políticas, Planos de Ação e Programas de Governo, e com compromisso de preservar a credibilidade do Estado na gestão das contas e assegurar o cumprimento da Lei de Responsabilidade fiscal, o governador Cid Gomes lançou mão de outro instrumento de gestão, que compõe o conjunto de instrumentos de sua governança.

O Comitê de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal (COGERF), foi criado em 2004, através do Decreto nº 27.524, de 09 de agosto, sendo-lhe atribuída a missão de assessorar o Governador do Estado, definindo diretrizes e medidas a serem seguidas pelos órgãos estaduais, tendo como objetivos garantir o equilíbrio financeiro sustentável do Tesouro Estadual, o cumprimento de metas, o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como consolidar a GPR (HOLANDA 2006).

O referido Decreto foi revogado em 02 de março de 2011 através do Decreto Nº 30.457, para adequação das novas normas do planejamento no âmbito federal procurando desta forma o alinhamento com alterações na elaboração dos PPAs e LOA.

De acordo com informações da Controladoria Geral do Estado – CGE, este Comitê consiste num grupo de Secretários de Estado que se reúnem periodicamente para assessorar o Governador, definir diretrizes e estabelecer medidas a serem seguidas pelos órgãos que integram a administração estadual, com os seguintes objetivos:

- 1) Garantir o equilíbrio financeiro sustentável do Tesouro Estadual, o cumprimento de metas fiscais de resultado primário e compromissos legais e constitucionais;
- 2) Consolidar o modelo de gestão baseado em resultados;
- 3) Elevar a eficiência, a eficácia e a efetividade da administração estadual;
- 4) Garantir o cumprimento das disposições constantes da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- 5) Contribuir para a preservação dos interesses contidos nas políticas públicas do Estado.

São atribuições do Comitê de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal – COGERF dentre outras:

- a) Definir diretrizes, acompanhar e estabelecer medidas relacionadas à organização administrativa do Governo do Estado, à contenção ou racionalização dos gastos públicos e ao desempenho da gestão por resultados, da gestão fiscal e da gestão de contas do Estado;
- b) Promover ajustes no plano operativo dos órgãos e entidades da administração direta e indireta que não estejam de acordo com as diretrizes e estratégias definidas nas políticas e planos de governo;
- c) Fixar e acompanhar os limites financeiros, compatíveis com a manutenção do equilíbrio do Tesouro Estadual, para realização das despesas dos órgãos e entidades da administração pública estadual que recebam recursos à conta de dotações do Orçamento
- d) Opinar sobre operações de crédito e sobre os reflexos financeiros.

### **3. Os indicadores da Política Industrial no Ceará no período de 2007 a 2014**

É proposição desta análise, apresentar os resultados da gestão planejada no que se refere à repercussão que a política industrial adotada revela sobre o desempenho da



economia do Estado do Ceará para o período de 2007 a 2014. Os indicadores de desempenho macroeconômicos e as informações sobre os investimentos por programas que compõem o eixo Economia para uma Vida Melhor, traduzem o nível de desenvolvimento econômico do Estado. Os dados selecionados foram analisados com base nas diretrizes e estratégias propostas nos Planos Plurianuais 2008-2011 e 2012-2015, que orientam as ações para a efetivação dessa política industrial.

De acordo com Sousa (2016), o inventário do planejamento econômico no Governo do Estado do Ceará em relação aos impactos gerados pela política industrial no período de 2007 a 2014 demonstra que foi um período onde houve um avanço na geração de emprego e renda, conforme estatística apresentada no quadro 1 a seguir.

**Quadro 1 – Quantitativo de vínculos empregatícios e estabelecimentos na indústria, no período de 2004 a 2014**

Fonte: MTPS/FIEC (2016)

Quantitativo de Vínculos e Estabelecimentos da Indústria				
Ano	Nº estabelecimentos	Variação	Vínculos	Variação
2007	10.821	-	249.051	-
2008	11.982	10,73%	264.174	6,07%
2009	12.619	5,32%	297.955	12,79%
2010	14.368	13,86%	333.996	12,10%
2011	15.771	9,76%	345.526	3,45%
2012	17.036	8,02%	348.913	0,98%
2013	17.699	3,89%	362.358	3,85%
2014	18.662	5,44%	374.821	3,44%

O desempenho do setor industrial em maior escala foi fomentado tendo como base os pólos petroquímicos, têxtil, calçadista, a indústria da construção civil, a área de saneamento básico e outras grandes obras de melhoramento das vias de transporte público no Ceará o que impulsionou o crescimento do emprego nas atividades da indústria.

O Somatório das ações desenvolvidas a partir da implementação da Política de Industrialização repercutiu na economia do estado, percebeu-se um ritmo mais intenso do que o observado no decênio anterior no próprio estado e também mais robusto do que o desempenho da economia em âmbito nacional e regional quanto aos investimentos e crescimento econômicos.

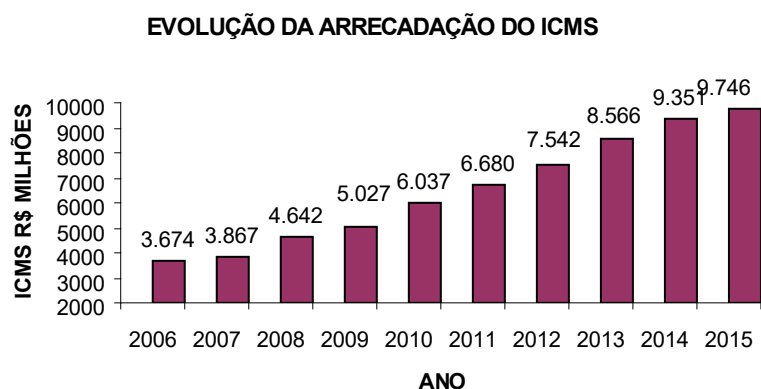
O indicador apresentado como consolidação desse desempenho é a arrecadação do ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, principal imposto arrecadado pelo estado, conforme figura 4 abaixo, que tem se mostrado consistente com o desempenho dos setores econômicos, e em especial do setor industrial, que em 2014 representou

22,8 % do total da produção do estado.

De acordo com Sousa (2016), convém destacar os dados comparativos da economia cearense com o desempenho dos demais entes da federação:

Na análise do desempenho recente da política industrial e suas Segundo dados da Sefaz-CE, a evolução da arrecadação do ICMS, o imposto mais importante dos estados, no período de 2007 a 2014, apresentou um crescimento médio de 12,4%, ocupando a 10ª colocação no ranking nacional em 2014 em volume de arrecadação total do ICMS, e 12ª colocação do setor industrial.(SOUSA, 2016, p. 137)

**Figura 4 - Evolução da arrecadação do ICMS no período de 2006 a 2015**



Fonte: SEFAZ/ Sistema de Gestão Governamental por Resultados - S2GPR (2015)

De acordo com Ceará (2012), o governo trabalhou para consolidar uma indústria mais competitiva e inovadora, articulada nacional e internacionalmente e em sintonia com as demandas de mercado. Após essas significativas transformações em sua infraestrutura, como ampliação e construção de mais vias de acesso, a construção do novo aeroporto de Fortaleza, do açude Castanhão e do próprio Metrofor, a ampliação do porto do Mucuripe, com maior profundidade do cais e do canal de acesso aos navios de grande calado, tudo isso incentivou a atração de investimentos para indústrias siderúrgicas e até mesmo refinaria de petróleo, a construção de um novo porto realizado no Pecém, em São Gonçalo do Amarante, tudo contribuindo para a construção de um Complexo Industrial e Portuário com vistas à sustentabilidade desenvolvimentista do Estado.

Nas variadas ações referentes à política industrial executada no eixo

Economia para uma Vida Melhor, entre as quais os investimentos em infraestrutura logística, econômica, social e urbana, os incentivos para atração de empreendimentos e capital privado, a instalação dos projetos estruturantes e a inserção dos produtos da indústria do Ceará, na rota dos mercados internacionais, observa-se que, no período estudado, houve uma reação positiva quanto à melhoria e crescimento das condições do ambiente de negócios, ao aumento de investimentos do setor privado no estado, à atração de empresas e mão de obra qualificada, bem como, conseqüentemente, quanto à visibilidade dos bons resultados da arrecadação de impostos e também aos resultados observados nos indicadores da economia do estado. (SOUSA, 2016, pág. 138)

De acordo com Barreto (2014), o Ceará é um dos estados brasileiros que atraiu empresários de vários setores econômicos para se instalarem tanto na capital como no interior especialmente a partir dos anos 2000. A percepção dos investidores está ancorada no perfil agressivo de investimentos do estado em infraestrutura conforme demonstrado na figura 05 abaixo:

**Figura 5 - Investimentos consolidados no Estado do Ceará (2006-2014)**



Fonte: SEFAZ. Sistema de Gestão Governamental por Resultados - S2GPR (2015)

Nos últimos anos, o Governo do Estado tem se destacado no cenário nacional pelos avanços em seus indicadores econômicos, conforme apresentado neste artigo. Houve grandes investimentos públicos em áreas estratégicas, em especial nas áreas de infraestrutura e projetos estruturantes.

Considerando que esse conjunto de ações no setor industrial, Menezes, Paiva e Alves (2014, p.82) fizeram uma análise do assunto:

O setor industrial é elemento-chave no processo de desenvolvimento, tendo em vista sua capacidade de ampliar o dinamismo de uma economia por conta da sua relação com as outras atividades econômicas. Dentro da estrutura econômica, é o setor com maior potencial de gerar inovação e, conseqüentemente, maior capacidade de agregar valor aos bens produzidos, permitindo ganhos de produtividade que se irradiam para toda a economia. Esta percepção é perfeitamente válida para a realidade cearense.

De acordo com Flávio Ataliba Barreto, diretor-geral do Ipece, o Ceará consagra-se como o quarto maior volume de investimentos do País, com R\$ 16,8 bilhões, ficando atrás somente de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro. “Isso mostra que os investimentos públicos são muito importantes para dar a dinâmica da economia cearense, que ainda precisa muito da presença do Estado” (IPECE, 2015, s.p.).

## Considerações Finais

O desempenho recente da política industrial e suas repercussões na economia do estado, mostra um ritmo mais intenso do que o observado no decênio anterior no próprio Estado e também mais robusto do que o desempenho da economia em âmbito nacional e regional quanto aos investimentos e crescimento econômicos. Segundo dados da Sefaz-CE, a evolução da arrecadação do ICMS, o imposto mais importante dos estados, no período de 2007 a 2014, apresentou um crescimento médio de 12,4%, ocupando nos anos de 2014 e 2015 a 10ª colocação no ranking nacional em volume de arrecadação total do ICMS, resultado expressivo no contexto da economia nacional.

No tocante aos investimentos, observa-se que o programa de investimentos do Estado do Ceará o colocou no rol dos estados com os maiores níveis de investimento, ocupando a quarta posição no *ranking* nacional neste indicador. Em termos absolutos, chegando a um nível de investimentos acima de R\$ 17,4 bilhões nos últimos oito anos.

Entrementes, o crescimento, a indústria cearense obteve um crescimento de 16,6% no período de 2002 a 2013. De acordo com Barreto (2014) no período de 2002 a 2013, quando comparado com os outros estados brasileiros, o Estado do Ceará colocou-se em 11º lugar em relação ao crescimento acumulado, estando, inclusive, abaixo do crescimento acumulado do Nordeste (19,21%) e do Brasil (30,63%).

Vale ressaltar que os indicadores de evolução da taxa de participação na força de

trabalho da indústria no Estado do Ceará em 2014, representava 3,3% da força industrial nacional e 24,1% do emprego formal do estado, com 374.821 postos de trabalho do setor industrial na RMF e interior, demonstrando um desempenho positivo quanto a essa diretriz.

Ao concluir este artigo, verifica-se que, na gestão das políticas públicas, a governança tem papel importante e contribui para o surgimento de novas formas de articulação entre os diferentes atores que integram o sistema produtivo. No ciclo de gestão por resultado, os indicadores sob a ótica da governança apresentam lugar seguro para avaliar resultados e qualificar desempenhos. A existência da governança é atribuída a uma característica intrínseca do Ceará, ou seja, consiste numa gestão com base em resultados, que caminha para um estágio de maturidade, fazendo uma transição lenta, porém consistente, saindo do modelo de gestão tradicional de medição de processos para buscar resultados.

## Referências Bibliográficas

ALBUQUERQUE, F. **Desenvolvimento econômico local e distribuição do progresso técnico**: uma resposta às exigências do ajuste estrutural. Fortaleza: BNB, 1998.

BARBOSA, A. P. L. **Planejamento governamental**: aspectos teóricos e uma análise das experiências mundial, brasileira e cearense. Fortaleza: UECE, Imprensa Universitária, 1987.

BARRETO, F. A. et al. Indústria. In: BARRETO, F. A. D.; MENEZES, A. S. B. (Org.). **Desenvolvimento econômico do Ceará**: evidências recentes e reflexões. Fortaleza: Ipece, 2014.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C. Entre o Estado e o mercado: o público não estatal. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C. (Orgs.). **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: FGV, 1999, p. 15-48.

CEARÁ. Lei nº 13.875, de 07 de fevereiro de 2007. Dispõe sobre o Modelo de Gestão do Poder Executivo, altera a estrutura da Administração Estadual, promove a extinção e criação de cargos de direção e assessoramento superior, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, CE, 07 fev. 2007.

CEARÁ. **Mensagem à Assembleia Legislativa 2011**: Governador Cid Gomes (2007-2010). Fortaleza, 2011.

\_\_\_\_\_. **Plano Plurianual 2012-2015 – PPA**. Mensagem do governo: o trabalho é a nossa vida. Fortaleza, 2012.

\_\_\_\_\_. **Plano Plurianual 2008-2011 – PPA**. Lei nº 14.053, de 7 de janeiro de 2008. Fortaleza, 2007.

FEDERAL DA INDÚSTRIA DO ESTADO DO CEARÁ- **Relatórios com dados consolidados do setor industrial 2015**. Fortaleza: Fiec, 2015.

GOMES, C. F., PINHEIRO, P. **Diretrizes para o plano de governo**: Da coligação, Ceará Vota Para Crescer, 2006.

GONDIM, L. M. P. Os Governos das Mudanças (1987-1994). In: SOUZA, A. G. (Org.). **Uma nova história do Ceará**. 3 ed. Fortaleza: Demócrito Rocha, 2004.

HOLANDA, M. C. **A prática de uma gestão pública por resultados**. Fortaleza: Ipece, 2006.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Relatório consolidado, planejamento e gestão governamental na esfera estadual**: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs. Brasília, DF: Ipea, 2013.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA), **República, Democracia e Desenvolvimento**: contribuições da DIEST/IPEA para pensar o Brasil contemporâneo. Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do IPEA, Brasília, 2011.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE). **Governo do Estado do Ceará**. Ceará em Números, 2015. Fortaleza: Ipece, 2015.

LEÃO, F. A. O. **Planejamento como instrumento de gestão pública**: uma análise dos planos de governo do estado do Ceará nos últimos 50 anos. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2012. Dissertação de Mestrado em Economia.

MELO, F. E.; RODRIGUES, R. M. Práticas de clientelismo, educação planejada e sonho da redenção humana em torno do Plameg: plano de metas do Governo Virgílio Távora (Ceará, 1963-66). 2013. 284 f. Tese (Doutorado em Educação Brasileira) – Pós-Graduação em Educação Brasileira, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013.

MENEZES, A. S. B.; PAIVA, W. L.; ALVES, E. P. Indústria. In: BARRETO, F. A. D.; MENEZES, A. S. B. (Org.). **Desenvolvimento econômico do Ceará: evidências recentes e reflexões**. Fortaleza: Ipece, 2014. p. 82-100.

PAULA, A. P. **Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social**. Belo Horizonte: CEPEAD-UFMG, 2004.

PORTO, A. K. A. **A política industrial sob ótica da população: análise no município de Itapipoca-CE**. Monografia. Curso de Serviço Social da Universidade Estadual do Ceará. Fortaleza-CE, 2002.

RIBEIRO, A. J. G. **Democracia, Participação e Organizações Públicas: O Caso da ANP**, Dissertação submetida ao Corpo Docente do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2013.

SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DO CEARÁ (SEFAZ). **Relatório consolidado sobre investimentos 2012 a 2014 - S2GPR**. Fortaleza: Sefaz, 2015.

SILVA, M. C. S. **Desenvolvimento planejado e ações de qualificação profissional no Ceará: o caso do Complexo Industrial e Portuário do Pecém**. 2010. 148 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Sociedade) – Pós-Graduação em Políticas Públicas e Sociedade, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2010.

SOUSA, C.M.S. **Industrialização no Ceará: Um estudo sobre a Política Governamental implementada no período de 2007 a 2014 – Eixo Economia Para Uma Vida Melhor**. 156 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Políticas Públicas) .. Fortaleza – Universidade Estadual do Ceará-Fortaleza, 2016.